

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 22

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

MEISER / JUNG / RESS

Eröffnung des Studienjahres 1983/84

im Aufbaustudiengang „Europäische Integration“

ROLAND BIEBER

**INSTITUTIONELLE PROBLEME
UND ENTWICKLUNGSTENDENZEN
IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT**

1983

Seite

I. Begrüßung

- Der Präsident der Universität des Saarlandes
Professor Dr. Richard Johannes Meiser 7
- Der Prodekan des Fachbereichs Rechtswissen-
schaft
Professor Dr. Heike Jung 11
- Der Leiter des Europa-Instituts
Professor Dr. Dr. Georg Ress 13

II. Festvortrag

- Institutionelle Probleme und Entwicklungs-
tendenzen in der Europäischen Gemeinschaft 21
- Dr. Roland Bieber,
Rechtsberater des Präsidenten des Europäi-
schen Parlaments, Luxemburg

Der Präsident der Universität des Saarlandes,
Professor Dr. Richard Johannes Meiser

Sehr geehrter Herr Bieber,
Spectabilis,
liebe Kolleginnen, Kollegen und Kommilitonen!

Es ist für mich eine besondere Freude, Sie zur Eröffnung des neuen Studienjahres unseres Europa-Instituts begrüßen und im Anschluß an den Festvortrag zu einem kleinen Empfang bitten zu dürfen. Hinsichtlich der Gründung unserer Universität erklärte mein bedeutender Vorgänger im Amt, Angeloz, in einer denkwürdigen Rektoratsrede (1950):

"Hier" - nämlich mit der Gründung 1948 - "...war schon der rein saarländische Standpunkt überschritten: Das Saarland und seine Universität erhielten den Auftrag, eine geistige Brücke zwischen dem französischen und dem deutschen Volke zu sein..."

Darüber hinaus war es dann folgerichtig, daß Angeloz ein "Europäisches Institut" als wesentliche Einrichtung dieser Universität entwickeln wollte. 1951 wurde der Studienbetrieb von dem französischen Nationalökonom und ehemaligen Minister André Philip mit einer programmatischen Vorlesung über die Einigung, hauptsächlich die wirtschaftliche Einigung Europas, eröffnet. Um an der Gestaltung Europas mitzuwirken, sollte das Institut wissenschaftlichen Unterricht aus einer europäischen Perspektive bieten und berufspraktisch auf Tätigkeiten in internationalen Organisationen vorbereiten.

Nach mancherlei personellem und organisatorischem Wechsel wurde im Studienjahr 1980/81 der Aufbaustudiengang wieder eröffnet, und 10 Studenten nahmen am Programm des Studienganges teil.

Die Zahl der Neuanmeldungen interessierter Studenten nahm bald zu und bewegt sich bei 30 bis 40 Teilnehmern pro Studienjahr.

Das größte Kontingent stellten bisher Deutschland und Griechenland, aber auch über die EG-Staaten hinaus meldeten sich Studenten:

aus anderen Staaten Europas, aus Übersee und jetzt aus Afrika.

Unsere Universität, welche nach wie vor auch französische Studiengänge und Prüfungen anbieten kann, ist natürlich unvermindert an der Entwicklung des Europa-Instituts interessiert - und seinen Direktoren, Herrn Ress und Herrn Will, für ihr erfolgreiches Wirken und für solche weltweite Resonanz dankbar. Professoren und Dozenten aus den Fachbereichen Politikwissenschaft und Geschichte beteiligen sich am Angebot des Aufbaustudienganges mit Vorlesungen über Fragen der politischen und historischen Integration Westeuropas. Ihnen und allen anderen, die teilweise unter Übernahme zusätzlicher Lehr- und Prüfungsverpflichtungen an der inhaltlichen Gestaltung des Studienganges mitwirken, sind wir dafür sehr verbunden. Heute gilt dies in besonderer Weise Ihnen, sehr geehrter Herr Dr. Bieber, für Ihren Festvortrag über "Institutionelle Probleme und Entwicklungstendenzen in der Europäischen Gemeinschaft".

In einzelnen Veröffentlichungen und besonders in mehreren Gesprächen mußte ich betroffen feststellen, daß an diesen Intentionen eine zunehmend härtere, z.T. nationalistische Kritik geübt wird. Ich meine, man sollte sie zur Kenntnis nehmen, um darauf antworten zu können. Exemplarisch scheint mir eine Formulierung von Günter Gaus aus seinem Buch "Wo Deutschland liegt" (1983) zu sein, weshalb ich sie hier wiedergeben möchte.

Es ist die Rede von Selbstverstümmelung unserer deutschen politischen Kultur und von einer schier heillosen Lage Europas.

Ich zitiere: "Denn gerade jene Deutsche, die als junge Menschen nach 1945 die Augen vor den nationalsozialistischen deutschen Verbrechen nicht verschlossen, sondern als Schuld ihres Volkes akzeptierten, haben seither aus noblen Motiven dazu beigetragen, daß wir wiederum den Einklang mit unseren Nachbarn nicht fanden." Jene jungen Deutschen "...nahmen nicht wahr..., daß für ihre Nachbarn das Jahr 1945 keineswegs ein Jahr Null gewesen war, mit dem neue politische Denkkategorien und Gefühlswerte begründet wurden, sondern ganz im Gegenteil endlich wieder ein gutes Jahr in der jeweiligen nationalen Geschichte, das Jahr der Befreiung: ein Jahr der Bestätigung nationaler Identitäten.

Die jungen Deutschen von damals verloren ihren europäischen Traum an Vertragsjuristen und Wirtschaftsbürokraten. Europa trat nicht ins Leben. Zustande kam nur ein technokratisches Monstrum, ...".

Man wird Herrn Gaus wohl mancherlei, aber kaum einen deutschen Nationalismus nachsagen können. Ich bin auf Ihre Antwort neugierig und kann nur hoffen, daß es uns gelingen wird, diese augenblickliche Krise zu überwinden, wenn wir beharrlich auf dem eingeschlagenen Weg weitergehen.

Der Prodekan des Fachbereichs Rechtswissenschaft
der Universität des Saarlandes, Professor Dr. Heike Jung

Herr Präsident,
meine Damen und Herren,
liebe Teilnehmer des Vierten Jahrgangs!

Es ist mir ein persönliches Anliegen, Sie als Vertreter des Dekans der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät heute begrüßen zu können aus Anlaß der Eröffnung des 4. Studienjahres am Europa-Institut. Als rechtsvergleichend orientierter Strafrechtler bin ich nämlich dem Aufbaustudiengang "Europäische Integration" in besonderer Weise verbunden. Ich stelle aber sicher keinen Einzelfall dar; vielmehr darf ich sagen, daß uns allen - vom Rechtshistoriker bis zum Wirtschaftspolitiker - dieser Aufbaustudiengang am Herzen liegt.

Lassen Sie mich diese Sympathieerklärung näher begründen. Emotional betrachtet hat das sicher etwas mit der Liebe der Eltern zu ihrem Kind zu tun. Als Wissenschaftler unterliegen wir jedoch einer rationalen Begründungspflicht. In einer Zeit, in der die Rechts- und Wirtschafts- oder Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultäten den individuellen Akzent, die individuelle Note zu verlieren drohen, stellt ein Aufbaustudiengang "Europäische Integration" ohne Zweifel eine Bereicherung - um nicht zu sagen eine Attraktion - dar.

Ich sage dies nicht nur im Hinblick auf die Studierenden, sondern meine damit ganz allgemein das "standing" der Fakultät. Den Mitgliedern der Fakultät beschert dieser Studiengang reizvolle neue Forschungsperspektiven, neue Kontakte, kurzum eine Belebung in Forschung und Lehre. Schließlich stellt gerade auch dieser Studiengang ein eindrucksvolles Dokument der fruchtbaren interdisziplinären Kooperation innerhalb der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät dar. Denn das Lehrprogramm lebt nicht nur von juristischer Beteiligung, sondern wäre ohne Beiträge der wirtschaftswissenschaftlichen Kollegen der Fakultät nicht recht vorstellbar.

Der Vierte Jahrgang: Das heißt, nach der Freude über die glückliche Wiedergeburt des Studienganges und den ersten erfolgreichen Gehversuchen möchte man neue Studiengänge schon als völlig normalen Vorgang deklarieren. Richtig daran ist, daß wir auf die Tatkraft, die Initiative und das Improvisationsvermögen der beiden Direktoren - der Kollegen Ress und Will - und ihrer Mitarbeiter vertrauen können. Ich möchte Ihnen bei dieser Gelegenheit den Dank der Fakultät aussprechen, nicht ohne darin den verstorbenen früheren Direktor, Herrn Kollegen Constantinesco, einzuschließen, von dessen wissenschaftlichem Engagement für das Europa-Institut die gerade erschienene Gedächtnisschrift ja in so beredter Form Beispiel gibt.

Richtig ist weiter, daß Sie auch künftig auf die aktive Beteiligung der Kollegen der Fakultät rechnen können. Als Wunsch und Hoffnung der Fakultät darf ich dies wohl im Hinblick auf die zahlreichen Lehrbeauftragten von Rang sagen.

Nur reicht das?

Lassen Sie mich mit zwei Feststellungen schließen, denen zugleich Appellfunktion zukommt: Zum einen baut die Fakultät darauf, daß die Universität dort, wo es die Kräfte der Fakultät übersteigt, es künftighin wie bisher an Unterstützung nicht wird fehlen lassen. Ich werde vielleicht schon alsbald Gelegenheit haben, den Präsidenten hier beim Wort zu ergreifen. Zum anderen aber wird die Zukunft des Aufbaustudienganges von jenen mitbestimmt, die heute ihr Studienjahr beginnen. Denn sie zählen genau so wie die Träger der Einrichtung zu den Garanten der Kontinuität. Ihnen gelten daher meine besten Wünsche für ein erfolgreiches Studienjahr.

Der Leiter des Europa-Instituts,
Professor Dr. Dr. Georg Ress

Magnifizenz,
Spektabilität,
Meine sehr verehrten Damen und Herren,

1. Die Eröffnung des vierten Jahrganges des Aufbaustudiums "Europäische Integration", zu der ich Sie im Namen des Europa-Instituts herzlich begrüße, gibt Anlaß zu kurzer Rückschau und Ausblick. Der auf die Verbindung von Wissenschaft und Praxis ausgerichtete Aufbaustudiengang, dessen Schwerpunkt eine Vertiefung der juristischen Probleme der europäischen Integration - unter Ergänzung durch wirtschaftliche, historische und politische Aspekte - ist, hat, soweit ich sehe, in den letzten Jahren dazu beigetragen, die Berufschancen junger Akademiker zu verbessern. Andere Universitäten planen ebenfalls, Aufbaustudiengänge - sogar auf dem Gebiet der europäischen Integration - einzuführen, oder haben, wie z.B. die Universität Mannheim, auf wirtschaftswissenschaftlichem Gebiet einen derartigen Aufbaustudiengang bereits begonnen. Die Entwicklung der Universitäten in den nächsten Jahren wird, so hoffe ich, zeigen, daß wir einen richtigen Schritt mit der Einrichtung dieses Aufbaustudienganges unternommen haben.

Mit dem Aufbaustudium am Europa-Institut verbindet sich der bewußt betriebene Aufbau eines Gesprächszentrums für europarechtliche Fragen. Die in den vergangenen Jahren zu meist aktuellen Fragestellungen im Europa-Institut gehaltenen Vorträge begleiten das Studium und sollen das Nachdenken über rechtspolitische Grundsatzfragen der europäischen Integration anregen.

Die Zusammenarbeit mit Europa-Instituten in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft hat sich weiter entwickelt, auch wenn ein gemeinsames Studienprogramm bisher nicht institutionalisiert wurde. Ich freue mich besonders, in diesem Jahr vier englische Teilnehmer aus dem Centre for European Legal Studies der Universität Exeter in Großbritannien hier in Saarbrücken begrüßen zu können.

Angesichts der Tatsache, daß zur Zeit in einigen Staaten Lateinamerikas im Rahmen der ALLIDI der ernste Versuch unternommen wird, eine ähnliche Integration auf wirtschaftlichem Gebiet zu verwirklichen, wird es reizvoll sein, diese Entwicklung rechtsvergleichend zu studieren. Auch diese Verbindung entspricht der Tradition des Europa-Instituts. Professor Léontin-Jean Constantinesco, der frühere Direktor des Instituts, hat die guten Beziehungen zum Instituto para la Integración (INTAL) und zu anderen sich mit der Integration befassenden Institutionen in Lateinamerika begonnen, und mein Kollege Professor Michael Will hat Gelegenheit gehabt, diese Kontakte während eines längeren Forschungsaufenthalts in Latein- und Mittelamerika zu vertiefen und zu erweitern. In der lateinamerikanischen Fakultät für Sozialwissenschaften soll im nächsten Jahr ein zweijähriger Post-Graduierten-Kursus für alle Aspekte der mittelamerikanischen Integration eröffnet werden. Der neu gegründete Gerichtshof der Andenstaaten beginnt am 1. Januar 1984 seine Arbeit.

2. Ich möchte in diesem Zusammenhang einige inhaltliche Schwerpunkte ansprechen, die für die künftige Gestaltung des Programms des Europa-Instituts eine Rolle spielen sollten. Neben der schon herkömmlichen Ausrichtung auf die institutionellen Aspekte der europäischen Integration, die Probleme des europäischen Kartellrechts, Wettbewerbsrechts, des Zoll- und Steuerrechts, werden in Zukunft verstärkt Fragen des europäischen Agrarmarktes und der europäischen Industriepolitik, insbesondere rechtliche und wirtschaftliche Probleme des Subventionsrechts, im Programm Aufmerksamkeit verdienen. Der an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit stoßende europäische Agrarmarkt wird mit den vorgeschlagenen Quotenregelungen für die europäische Agrarmarktorganisation eine Fülle neuartiger europarechtlicher, aber - wie ich hinzufügen möchte - auch verfassungsrechtlicher Probleme aufwerfen. Der europäische Agrarmarkt bildet ein gutes Beispiel dafür, wohin es führt, wenn der Marktmechanismus weitgehend durch planwirtschaftliche Regelungsvorgaben aufgehoben wird. Die Aufhebung des Risikos muß stets von der gesamten Gemeinschaft bezahlt werden. Die Europäische Gemeinschaft ist hier in der Rolle des Zauberlehrlings und wird wahrscheinlich auf lange Sicht der planwirtschaftlichen Geister, die sie auf diesem Gebiete rief, nicht mehr Herr. Verfassungsrechtlich war dies so lange kein

Problem, als nur Begünstigungen gewährt wurden. In dem Maße, in dem Begünstigungen abgebaut oder reine Produktionsquoten eingeführt werden, werfen diese Eingriffe zumindest in der Bundesrepublik auch verfassungsrechtliche Probleme auf. Nach wie vor ist das Bundesverfassungsgericht von der Inanspruchnahme der Kontrollbefugnis gegenüber sekundärem Gemeinschaftsrecht nicht ausdrücklich abgerückt, und es ist nicht ausgemacht, wie das Bundesverfassungsgericht über eine Verfassungsbeschwerde gegen die Stahlquotenregelung, welche sowohl Fragen des Eigentumschutzes als auch der Berufsfreiheit aufwirft, entscheiden würde.

Die Subventionspraxis in den Mitgliedstaaten der EG hat sich leider zu einem schwerwiegenden wirtschaftspolitischen und rechtlichen Problem für das Funktionieren der EG entwickelt. Wettbewerbsverfälschungen durch staatliche Beihilfen werden die Kommission und den EuGH in den nächsten Jahren voraussichtlich zunehmend beschäftigen. Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Stahlquotenregelung hat der Gerichtshof die Kommission nicht für verpflichtet angesehen, im Rahmen der Maßnahmen nach Art. 58 EGKS-Vertrag Verzerrungen auf dem Stahlmarkt zu berücksichtigen, die durch die Gewährung von eventuell mit dem Vertrag unvereinbaren Beihilfen hervorgerufen worden sind. Allerdings hat der Gerichtshof gegenüber dem Argument, die Kommission hätte bei der Festsetzung der Lieferquoten für Stahl diese Beihilfen berücksichtigen müssen, festgestellt, daß nicht zu verkennen sei, daß den Vorwürfen eine berechnete Besorgnis zugrundeliege. Der Gerichtshof führte aus: "In der Tat ist festzustellen, daß die Kommission auf diesem Gebiet erst spät tätig geworden ist, wie der Zeitpunkt des Erlasses der Quotenregelung zeigt. Außerdem kann die Kommission der Rüge nicht mit dem bloßen Hinweis auf die ihr offenstehenden Möglichkeiten begegnen, da sie anscheinend von diesen keinen Gebrauch gemacht hat". Es ist unverkennbar, daß der Gerichtshof die jahrelange Untätigkeit der Kommission in einer angesichts seiner sonstigen Zurückhaltung ungewöhnlichen und mißverständlichen Form gerügt hat. Meiner Ansicht nach wäre die Kommission selbst zur rechtzeitigen und zügigen Behebung der vertragswidrigen Situation in einer Reihe von Mitgliedstaaten verpflichtet gewesen, welche seit vielen Jahren eine EG-widrige Subventionspraxis auf diesem und anderen Gebieten verfolgen. Diese rechtswidrige

Subventionspraxis hätte der Gerichtshof wohl ebenso berücksichtigen müssen wie die Untätigkeit der Kommission auf diesem Gebiet. Diese Frage spielt auch bei der rechtlichen Beurteilung eventueller Schutzmaßnahmen zugunsten der deutschen Stahlindustrie eine entscheidende Rolle..

So ist offensichtlich, daß wir im Programm des Europa-Instituts diesen Rechtsfragen europäischer Agrar- und Industriepolitik in Zukunft verstärkt Aufmerksamkeit widmen werden, um den Teilnehmern einen angemessenen Einblick in die Probleme zu geben. Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Entwicklung auf dem Gebiet der Handelspolitik. Die Memoranden, die von den Mitgliedstaaten zur Koordinierung der EG-Sachpolitiken im September dieses Jahres vorgelegt wurden, offenbaren in einer an Deutlichkeit nicht zu übertreffenden Weise den grundlegenden ordo-politischen Konflikt innerhalb der Gemeinschaft. Hierbei geht es insbesondere um die Frage, wie weit die Öffnung des eigenen Marktes für die EG-Partnerstaaten von einer stärkeren Abschirmung der Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten abhängig gemacht werden soll. Frankreich hat in seinem Memorandum über die bestehenden Schutzmaßnahmen für bedrohte EG-Industriezweige wie Textil und Stahl hinaus auch für sogenannte Zukunftssektoren (insbesondere auf dem Sektor der elektronischen Industrie) Außenschutz durch erhebliche, jedoch temporäre Zollerhöhungen gefordert, ein Vorschlag, der das ohnehin kritische Verhältnis der EG zum GATT erneut belasten wird. Demgegenüber hat Großbritannien in seinem Memorandum aus der Freihandelstradition heraus umgekehrt argumentiert: "Damit der Gemeinschaft die Vorteile eines großen Binnenmarktes voll und ganz zugute kommen können, werden wir auch darauf hinarbeiten müssen, daß das Welthandelssystem aufrechterhalten und gestärkt wird und daß der Handel mit anderen Industrieländern und mit Entwicklungsländern gesteigert wird. Der Verlockung, die internen Probleme der Gemeinschaft durch zunehmenden Protektionismus zu lösen, sollte in allen Bereichen der Wirtschaft Widerstand entgegengesetzt werden".

Es ist offensichtlich, daß sich hier zwischen den Mitgliedstaaten der EG fast unüberbrückbare Meinungsdivergenzen über die Bedingungen der

weiteren Realisierung eines EG-Binnenmarktes eröffnen. Sowohl die Bundesrepublik als auch Großbritannien stehen auf dem Standpunkt, daß Mittel des Gemeinschaftshaushalts für neue ausgabenwirksame Politiken nur dann zur Verfügung stehen werden, wenn die Zuwachsrate der Agrarausgaben unter der Zuwachsrate der eigenen Mittel der EG gehalten werden kann. Die EG steht hier in den nächsten Jahren an einem wirtschaftspolitischen Scheideweg. Sollte sich die Konzeption eines außenwirtschaftlichen Protektionismus mit weiteren planwirtschaftlichen Elementen im binnenwirtschaftlichen Bereich realisieren, würden sich daraus für eine Reihe von Mitgliedstaaten, insbesondere auch für die Bundesrepublik, erhebliche verfassungsrechtliche Probleme und ein Abgehen von den bisherigen liberalen wirtschaftspolitischen Konzeptionen ergeben.

3. Wir haben im Europa-Institut in den vergangenen Jahren auch den Außenbeziehungen der EG Beachtung geschenkt. In diesen Bereich fallen nicht nur die rechtlichen Probleme der auswärtigen Gewalt der EG, ihre Vertragsabschlußbefugnis, das Problem der sogenannten gemischten Verträge, sondern die rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen, welche mit dem noch geltenden Abkommen mit den AKP-Staaten (Lomé II) zusammenhängen. Diese Sachfragen stehen zur Zeit für den Abschluß eines sogenannten Lomé III-Abkommens erneut zur Verhandlung. Das Europa-Institut wird sich bemühen, die rechtlichen und wirtschaftlichen Probleme mit in das Programm einzubeziehen, welche sich mit der Erweiterung der EG im Mittelmeerraum und mit den Beziehungen zu den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten stellen. Diese internationale Dimension der Europäischen Gemeinschaft hat im Programm bisher eine vielleicht zu geringe Rolle gespielt und ist nur punktuell - z.B. bei der Diskussion um die Freizügigkeit im Rahmen des Assoziationsabkommens mit der Türkei - ins Blickfeld gerückt.

4. Als weiterer Schwerpunkt hat sich im letzten Jahr verstärkt der europäische Umweltschutz herausgebildet. Ich will hier nicht die Probleme behandeln, die mit der Frage nach der Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Regelung des Umweltschutzes einhergehen. Der Standort Saarbrücken bietet für die am Europa-Institut Studierenden ausreichendes Anschauungsmaterial für die Probleme des grenzüberschreitenden Umwelt-

schutzes. Das Stichwort Kleinblittersdorf steht hier gleichbedeutend für die Wahl des günstigeren Rechts im grenzüberschreitenden Umweltschutz, die Rossel für bundesweit bekannte Probleme grenzüberschreitender Gewässerbelastung und die Regelung der Saar-Lor-Lux-Kommission vom 21. März 1980 für eine beispielhafte Beteiligung von Bewohnern der Nachbarstaaten bei Genehmigungsverfahren nach dem jeweiligen Immissionsschutzrecht. Das Anschauungsmaterial zeigt aber auch deutlich die Unvollkommenheit des bisherigen Regelungszustandes, vor allem durch das in den Mitgliedstaaten der EG nach wie vor völlig uneinheitliche Verwaltungsverfahren mit unterschiedlichen Rechten der Verfahrensbeteiligten, mit unterschiedlichen Rechtsbehelf- und Klagefristen sowie mit unterschiedlichen Beweislast- und Verjährungsregeln. Auch die Einordnung einer rechtlichen Regelung in das Zivil- oder Öffentliche Recht erfolgt in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich, was erhebliche Rechtsfolgen hat. Der gegenwärtige Stand der Integration bedarf gerade auf diesem für den grenzüberschreitenden Umweltschutz so außerordentlich wichtigen Gebiet weiterer Initiativen. Mitarbeiter des Europa-Instituts haben zusammen mit einer Reihe von Kollegen dieser Universität und anderer Universitäten in diesem Jahr für die Kommission den Versuch unternommen, diese Probleme aufzuarbeiten und die Grundlage für einen Richtlinienvorschlag auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrens im Umweltbereich zu erstellen. In den Bereich wünschenswerter Harmonisierungsfortschritte gehören aber auch die materiellen subjektiven öffentlichen Rechte der Bürger der europäischen Mitgliedstaaten im Hinblick auf umweltbelastende Maßnahmen. Der Inhalt und Schutzbereich derartiger Gesetze ist stärker anzugleichen. Für die Bundesrepublik ist in diesem Zusammenhang eine über den Gesetzgeber anzugehende Überwindung des Territorialitätsgrundsatzes bei begünstigenden Umweltschutzregelungen zu wünschen.

5. Von besonderem Reiz für Forschungsarbeiten sind Initiativen, welche eine neue Verfassung, die nur im Wege der Vertragsänderung angenommen werden könnte, für die EG vorschlagen. Diese über die sogenannte Genscher-Colombo-Akte hinausgehenden, auf Arbeiten des Spinelli-Ausschusses fußenden Vorschläge versuchen eine realistische Annäherung an

die Akzeptanzmöglichkeiten der europäischen Mitgliedstaaten dadurch zu erreichen, daß gerade kein neuer Grundrechtskatalog vorgeschlagen wird. Es bliebe also bei der bisher vom EuGH entwickelten Judikatur zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, welche Grundrechtscharakter haben, und zu der Übernahme der Europäischen Menschenrechtskonvention in den rechtlichen Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Angesichts des derzeitigen Integrationsstandes sind erhebliche Zweifel darüber angebracht, ob diese Projekte in den nächsten Jahren - so wünschenswert ein Fortschritt in dieser Richtung wäre - den Zustand einer akademischen Seminararbeit überschreiten werden.

6. Das Thema "Institutionelle Probleme und Entwicklungstendenzen in der Europäischen Gemeinschaft", über welches Herr Dr. Bieber anschließend sprechen wird, dürfte auch diese Fragen berühren. Herr Dr. Bieber ist den Europarechtlern als Mitverfasser eines der wichtigsten europarechtlichen Lehrbücher seit langem bekannt. Seit 1971 ist er in der Generaldirektion Wissenschaft und Dokumentation des Europäischen Parlaments tätig. Im oblag zunächst als Mitglied des juristischen Dienstes die Prüfung und Begutachtung von rechtlichen Grundsatzfragen der europäischen Integration, des Völkerrechts und des staatlichen Verfassungsrechts. Er war von 1976 bis 1977 zum Kabinett des damaligen französischen Präsidenten des Europäischen Parlaments als Rechtsberater abgeordnet und von 1977 bis 1981 mit Beratungs- und Koordinierungsaufgaben im Juristischen Dienst des Europäischen Parlaments betraut. Seit 1981 ist er Leiter der Abteilung Institutionelle Angelegenheiten und seit 1982 formell Rechtsberater des Präsidenten des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Verfahren, an denen das Europäische Parlament vor dem EuGH beteiligt war, trat er als Prozeßbevollmächtigter des Europäischen Parlaments auf. Herr Dr. Bieber ist seit 1980 Lehrbeauftragter am Europa-Institut. Er war in den Jahren 1982 bis 1983 Gastprofessor am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. In seinen wissenschaftlichen Arbeiten hat er insbesondere über europäisches Parlamentsrecht, Probleme der Direktwahl, europäisches Seehandelsrecht und über europäischen Grundrechtsschutz gearbeitet, um nur einige der Forschungsbereiche zu nennen. Ich darf Herrn Dr. Bieber bitten, das Wort zu ergreifen.

V O R T R A G

von Herrn Dr. Roland BIEBER

Institutionelle Probleme und Entwicklungsten-
denzen in der Europäischen Gemeinschaft

I. Einleitung

Das nachfolgende Referat sei den praktischen Problemen und dem Versuch der Auslegung einer für die Organisation der Europäischen Gemeinschaft grundlegenden Bestimmung gewidmet: dem Artikel 4, Abs. 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.¹⁾

Es lautet: "Die der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben werden durch folgende Organe wahrgenommen:

- Eine Versammlung,
- einen Rat,
- eine Kommission,
- einen Gerichtshof.

Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse."

Dieser scheinbar einfache Text legt die institutionelle Struktur der EG fest.

Allerdings ist die Regelung nicht abschließend. Die Art der Teilhabe der Organe an der Ausübung der Befugnisse der Gemeinschaft ergibt sich aus den einzelnen Vertragsartikeln, in denen die zur Erreichung der Vertragsziele einsetzbaren Instrumente einschließlich des Verfahrens ihrer Entstehung näher bezeichnet werden. Regelungen zur internen Organisation und Willensbildung sind jeweils in einem besonderen Vertragskapitel enthalten.

Die genannten Organe bilden überdies nicht das gesamte institutionelle System der EG. Die Gemeinschaften verfügen vielmehr über ein komplexes System von Hilfseinrichtungen und rechtsfähigen Gliederungen, das teilweise durch die Verträge selbst geschaffen wurde (z.B. Wirtschafts- und Sozialausschuß,²⁾ Rechnungshof,³⁾ Investitionsbank⁴⁾), teilweise von den Organen aufgrund vertraglicher Ermächtigungen errichtet wurde (z.B. Europäischer Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit⁵⁾).⁶⁾

Über die Festlegung des in den nachfolgenden Vertragsbestimmungen näher ausgeführten institutionellen Rahmens hinaus enthält Art. 4 EWGV noch zwei wesentliche Hinweise auf die Art der Aufgabenerfüllung: Die Organe werden einerseits auf eine Gemeinsamkeit verpflichtet, die Aufgaben der Gemeinschaft. Andererseits wird als Besonderheit jedes Organs die Erfüllung der jeweils konkret zugewiesenen Befugnisse hervorgehoben. Diese in Art. 4 enthaltenen zentralen Prinzipien der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und der autonomen Wahrnehmung der Befugnisse sind in dem weiteren Text der Verträge nur unvollkommen ausgeformt.

Daher stellt sich die Frage, ob aus Art. 4 selbst Maßstäbe für das Verhältnis der Organe gewonnen werden können. Dabei muß Art. 4 in Verbindung zu dem unmittelbar nachfolgenden Art. 5 gesehen werden. Dieser normiert - dem Prinzip der Bundestreue im Bundesstaat vergleichbar - eine Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit der Gemeinschaft.

Eine Antwort auf die Frage nach in Art. 4 enthaltenen Maßstäben hat nicht nur dogmatische Bedeutung: Denn in dem institutionellen System der EG bestehen Spannungen zwischen den Organen, die neuerdings immer häufiger zu Rechtsstreitigkeiten führen. Mit Aussicht auf Dauer und Stabilität können diese nur anhand von Prinzipien aufgelöst werden, die sich aus den Verträgen ableiten lassen.

Über den Befund des für die Europäischen Gemeinschaften ausgeprägt geltenden institutionellen Spannungszustandes besteht in Literatur und Praxis weitgehendes Einverständnis.⁷⁾ Ursachen und Lösungsmöglichkeiten allerdings sind umstritten. Immerhin breitet sich auch in der Praxis allmählich die Erkenntnis aus, daß die institutionellen Konflikte nicht gelegentliche, gewissermaßen zufällig auftretende "Betriebsunfälle" in einem sonst funktionierenden System sind, sondern daß hier eine Besonderheit der EG-Institutionen zum Ausdruck kommt.

Diese Besonderheit beruht auf drei Ursachen:

- Der unvollkommenen rechtlichen Ausgestaltung der Beziehungen,
- der vertraglich angelegten Dynamik der Organisation und
- der im Verhältnis zu staatlichem Recht untypischen Stellung des Parlaments.

Die Unvollständigkeit des Regelungssystems ist offensichtlich, Hilf hat es kürzlich als "skelettartig" gekennzeichnet.⁸⁾ Dies gilt sowohl hinsichtlich der Befugnisse der einzelnen Organe wie des Verhältnisses der Organe untereinander und der Beziehungen zu den Mitgliedstaaten.

Parallelen zu dieser Ausgangslage finden sich allenfalls in der Verfassungsgeschichte bei entstehenden Staatswesen.⁹⁾ Inzwischen jedoch ist im staatlichen Recht das Verhältnis der Staatsorgane wesentlich umfassender geregelt, so daß Anzahl und Ausmaß institutioneller Konflikte eher reduziert erscheinen.

Die Dynamik, der "Prozeßcharakter" der Verträge, also ihre auf eine all-

mähliche Verwirklichung der verschiedenen Vertragsziele angelegte Struktur,¹⁰⁾ die im Vertrag zunächst in Gestalt bestimmter zeitlicher Abstufungen und Übergangsfristen zum Ausdruck kommt, erfaßt auch das institutionelle System. Dies zeigt sich insbesondere an folgenden Vertragsbestimmungen:

- Übergang von einem entsandten zu einem unmittelbar gewählten Parlament und Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens;¹¹⁾
- Schaffung eigener Einnahmen;¹²⁾
- Möglichkeit der Delegation von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission;¹³⁾
- Befugnis zur Errichtung nachgeordneter Einrichtungen;¹⁴⁾
- Festlegung eines Sitzes der Organe.¹⁵⁾
- Auch der vertraglich vorgezeichnete Weg einer Erweiterung der EG erzwingt institutionelle Veränderungen.¹⁶⁾

Aufgrund dieser "dynamischen Bestimmungen" obliegt es den Institutionen der EG, weit mehr als staatlichen Institutionen, zu definieren, wie sie selbst in einem weiter fortgeschrittenen Stadium der Integration beschaffen sein sollen.

Mit der Aufgabe, über die eigene Position zu reflektieren und damit die bestehenden institutionellen Verhältnisse in Frage zu stellen, begannen die Institutionen schon in der Aufbauphase der EG. Erwähnt seien die Vorschläge des Europäischen Parlaments von 1953 zur Errichtung einer Europäischen Union mit einem Drei-Kammer-System,¹⁷⁾ zur Veränderung der Befugnisse der Institutionen von 1963,¹⁸⁾ die Überlegungen der Kommission zur Fusion der Gemeinschaften 1968¹⁹⁾ und die bereits 1961/63 zwischen den Regierungen diskutierten Überlegungen zur Errichtung eines Europäischen Rates.²⁰⁾

Einzelne der in der Vergangenheit diskutierten Modelle sind inzwischen entweder in die Verträge eingearbeitet (Direktwahl, Haushaltsrecht) oder jedenfalls formell zwischen den Regierungen sanktioniert worden (Europäischer Rat).²¹⁾

Doch bis heute hat die Zahl der offiziellen Vorschläge zur Veränderung des institutionellen Systems nicht nachgelassen. Sie sind enthalten in Gutachten, die von den Institutionen selbst angefordert wurden,²²⁾ in Entschlüssen der Organe,²³⁾ in offiziellen Memoranden.²⁴⁾

Ein Teil der Texte fordert auch eine genauere Befolgung vertraglicher Regeln von einzelnen Organen, doch im allgemeinen wird aus bestimmten Veränderungen, die stattgefunden haben, die Notwendigkeit neuer Veränderungen abgeleitet. Es liegt auf der Hand, daß ein derartiges In-Frage-Stellen der Position jedes Organs das System insgesamt in einen fortdauernden Spannungszustand versetzt.

Als weitere Spannungsursache wirkt schließlich - wie erwähnt - die Ausgestaltung der parlamentarischen Rechte: Das Parlament in der EG ist formell am ehesten mit bestehenden staatlichen Institutionen vergleichbar. Die dadurch ausgelöste Erwartung wird aber auf der materiellen Ebene der Befugnisse nicht erfüllt.

Die Gründe für Auseinandersetzungen der Organe sind insgesamt nicht neu. Gleichwohl läßt sich erst in jüngerer Zeit eine Tendenz beobachten, die Konflikte mit Instrumenten des Rechts aufzulösen. Dafür wurde zunächst auf Prinzipien der Gewaltenteilung verwiesen²⁵⁾ oder ein vorgeblich aus Art. 4 EWGV abzuleitendes "institutionelles Gleichgewicht" herangezogen.²⁶⁾

Keiner dieser Begriffe - die im übrigen weder aus dem Wortlaut noch dem Wortsinn des Vertrages zu entnehmen sind - erfaßt jedoch die vertraglich vorgegebene Dynamik des institutionellen Systems. Sie könnten zur Auslegung nur in einem abschließend und vollständig geregelten, statisch aufgebauten Vertragssystem herangezogen werden.

Abweichend von der herrschenden Meinung sei hier die These vertreten, daß der rechtliche Rahmen institutioneller Dynamik der EG-Verträge nicht von der Erhaltung eines vorgeblich aus Art. 4 zu entnehmenden "Gleichgewichts", sondern von der Wahrung der in Art. 4 EWGV ausdrücklich angesprochenen Identität der Organe einerseits und der ebenfalls aus Art. 4 zu entnehmenden Pflicht zur Kooperation andererseits gebildet wird.

Nachfolgend seien anhand von drei Themenkreisen, mit denen der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften befaßt war oder noch ist, die Auswirkungen institutioneller Spannungen in der EG erläutert^(II) und danach die von Art. 4 EWGV ausgehenden möglichen rechtlichen Lösungen näher skizziert.^(III)

II. Institutionelle Konflikte der EG Rechtsprechung und Rechtspraxis

1. Überblick

Seit der Wahl des Europäischen Parlaments im Jahre 1979 wurde der Gerichts-

hof der EG mit 10 Rechtsstreitigkeiten befaßt,²⁷⁾ die das Verhältnis der Organe zueinander oder die allgemeine Rechtsstellung eines Organs in Bezug zur Gesamtheit der Mitgliedstaaten klären sollten. Eine vergleichbare Anzahl solcher "institutioneller" Rechtssachen hat es nie zuvor gegeben. Das Parlament ist in verschiedener prozessualer Stellung an allen Verfahren beteiligt, was ohne Zweifel mit dem durch die Wahl gewonnenen Selbstbewußtsein dieses Organs zusammenhängt.

Doch beruhen nur wenige Verfahren auf eigener Initiative des Parlaments. Ebenso viele Klagen gehen auf den Rat oder einzelne Mitgliedstaaten zurück. Die Kommission hat zwar keines dieser Verfahren eingeleitet, sich aber aktiv auf der Kläger- oder Beklagten Seite beteiligt. Insgesamt besteht der Eindruck, daß Spannungen im institutionellen System besonders intensiv zwischen dem gewählten Parlament und dem Rat auftreten und daß Methoden und Kriterien zur außergerichtlichen Streitbeilegung nicht ausreichend entwickelt sind. Der Europäische Gerichtshof übernimmt damit vorübergehend als "Verfassungsgericht" eine Aufgabe, die auf Dauer von den Organen selbst erfüllt werden muß.

Drei Themen standen bei den bisherigen Klagen im Vordergrund:

- Die Beteiligung des Parlaments am Rechtsetzungsverfahren,
- Das Verhältnis der Organe im Rahmen des Haushaltsverfahrens und
- Die Abgrenzung des internen Organisationsrechts der Organe im Verhältnis zu dem anderer Organe und zu den Mitgliedstaaten.

Die daraus erwachsenen Streitigkeiten betrafen auch ungeklärte Fragen der prozessualen Stellung des Parlaments vor dem Gerichtshof, insbesondere die Frage der Aktiv- und Passivlegitimation. Sowohl in prozessualer als auch in materieller Hinsicht führten die Verfahren zu einer Verdeutlichung der autonomen Rechte jedes Organs. Gleichzeitig heben die Entscheidungen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen und zwischen Organen und Mitgliedstaaten hervor.

2. Die Beteiligung des Parlaments am EG-Rechtsetzungsverfahren

In den EG-Verträgen ist ein spezielles Rechtsetzungsverfahren angelegt, das im Grundsatz der Kommission das Initiativrecht, dem Parlament ein Recht auf Anhörung und dem Rat das Entscheidungsrecht zuweist.

Dieses Verfahren ist aus zwei Gründen zunehmenden Belastungen ausgesetzt:

- Es steht im Widerspruch zu der Ausübung parlamentarischer Funktionen

in den Mitgliedstaaten und es genügt nicht den Anforderungen an demokratische Entscheidungsprozesse, die insbesondere Öffentlichkeit der Gesetzgebung und Abwählbarkeit der für politische Entscheidungen Verantwortlichen fordern. Beide Voraussetzungen sind für den Rat als Gesetzgeber nicht gegeben.

- Eine weitere Ursache für Spannungen im Gesetzgebungsverfahren liegt in der unzureichenden Normierung der Einzelheiten. Die Verträge räumen dem Parlament im allgemeinen kein Zustimmungsrecht zu den Vorschlägen der Kommission ein, sie legen ihm aber auch keine ausdrücklichen Handlungspflichten im Hinblick auf die Absage von Stellungnahmen auf. Dem Rat und der Kommission wiederum sind in vielen Fällen keine Pflichten zur Beschlußfassung innerhalb eines bestimmten Zeitraums auferlegt.

Der Europäische Gerichtshof hatte erstmals²⁸⁾ im Jahre 1980 in den sogenannten "Isoglukose"-Fällen Gelegenheit, zu Fragen der Beteiligung des Parlaments an der Gesetzgebung Stellung zu nehmen. Dies erfolgte im Rahmen von zwei Verfahren, die auf der Grundlage von Art. 173 EWGV durch zwei Private gegen eine Verordnung des Rates angestrengt worden waren.²⁹⁾ Dem Parlament war der Verordnungsentwurf zwar zugeleitet worden, doch hatte es innerhalb von 4 Monaten nach der Zuleitung noch keine Stellungnahme abgegeben. Der Rat hatte daraufhin die Verordnung beschlossen, ohne die Äußerung des Parlaments abzuwarten. Das Parlament war der Ansicht, daß sein Recht auf Anhörung durch das Verhalten des Rates verletzt sei und trat den Klagen auf seiten der Kläger bei.

Der Gerichtshof bestätigte die Rechtsauffassung des Parlaments. Er stellte fest, die vertraglich vorgesehene Anhörung ermögliche

"dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft. Diese Befugnis ist für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich. Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen stellt somit eine wesentliche Formvorschrift dar, deren Mißachtung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung zur Folge hat."

Zwar hat der Gerichtshof auch hier noch das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts als Interpretationskriterium herangezogen, doch hat er gleichzeitig bestimmte Pflichten zur Zusammenarbeit zwischen den Organen betont.

Allerdings ließ der Gerichtshof offen, ob das Parlament aufgrund eigenen Verhaltens das Recht zur Berufung auf Verfahrensfehler des Rates verwirken könne. Der Rat vertritt diese Ansicht und hat sie jüngst auch in die Praxis

umgesetzt, als er trotz fehlender Stellungnahme des Parlaments eine Verordnung über die Festlegung der Nahrungsmittelhilfepolitik beschloß und dazu ausführte:³⁰⁾

"Das Parlament hat bisher die erbetene Stellungnahme noch nicht abgegeben. Der Rat ist der Ansicht, alle Möglichkeiten zu ihrer Erlangung ausgeschöpft zu haben. Unter diesen Umständen müssen die Vorschriften (.....) ohne diese Stellungnahme erlassen werden."

Das Parlament hat daraufhin erklärt, es sehe in dem Verhalten des Rates einen Vertragsverstoß; es zog jedoch bisher keine weiteren Folgerungen.³¹⁾

Die Unbestimmtheit der wechselseitigen Pflichten, die derartige Konflikte verursacht, kann nur durch Rückgriff auf allgemeine Grundsätze des Verhältnisses der Organe ausgefüllt werden. Eine fehlende Anerkennung solcher allgemeiner Organpflichten führt zu einem Verhalten, das Hugo Hahn, mit Blick auf die EG, zu recht den "Wettstreit der Organe" "um Teilhabe an den politischen Leitungs- und Entscheidungsfunktionen des Verbandes" nennt.³²⁾

Einen Beleg für die Theorie vom "Wettstreit der Organe" liefert die noch anhängige Klage des Parlaments gegen den Rat wegen Unterlassung, Beschlüsse zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik gemäß Art. 75 EWGV zu fassen.³³⁾ Der zugrunde liegende Tatbestand ist unbestritten, eine gemeinsame Verkehrspolitik der EG besteht bisher nicht.³⁴⁾ Der Rat hat sich zur Rechtfertigung auf objektive Hindernisse berufen. Tatsächlich sind viele Beschlüsse deswegen nicht zustande gekommen, weil der Rat hier wie in anderen Vertragsbereichen, statt wie vertraglich vorgesehen mit Mehrheit abzustimmen, versucht, Einvernehmen aller Mitglieder zu erreichen. Das zu erwartende Urteil bietet dem Gerichtshof erstmals die Möglichkeit, zu diesem institutionellen Dauerkonflikt Stellung zu nehmen.³⁵⁾

Nach Meinung des Rates verwischt die Klage des Parlaments die Unterscheidung zwischen dem gesetzgebenden Ermessen des Rates und der beratenden Funktion des Parlaments, verstößt also im Grunde genommen gegen Art. 4 EWGV. Der Rat hält daher die Klage für unzulässig.

Es erscheint kaum zweifelhaft, daß eine Aktivlegitimation des Parlaments für Klagen gemäß Art. 175 EWGV gegeben ist. Dieser Artikel räumt das Klagerecht den "Organen" ein. Damit ist die in Art. 4 enthaltene Aufzählung der EG-Organen - die das Parlament einschließt - in Bezug genommen.

Die Interpretation des Begriffes "Organe" war auch für den Ausgang des Rechtsstreits in den eingangs erwähnten "Isoglukose"-Fällen, die 1980 ent-

schieden wurde, von Bedeutung. Dort hatte der Rat dem Parlament das Recht zur Streitintervention mit der Begründung verweigert, dies komme einem Klagerecht nahe, wie es dem Parlament nach dem allgemeinen Aufbau der Verträge nicht zustehe. Zu Recht hat der Gerichtshof zur Auslegung der entsprechenden Bestimmung der Satzung des Gerichtshofs den gleichlautenden Text von Art. 4 EWGV herangezogen und die Streitintervention des Parlaments zugelassen.

Von der auf diese Weise konsolidierten Rechtsstellung hat das Parlament in der Folgezeit mehrfach Gebrauch gemacht.³⁶⁾

Insgesamt zeigen diese Beispiele, daß über die Ausübung der gesetzgeberischen Befugnisse in der Europäischen Gemeinschaft zwischen den Organen kein Konsens besteht. Vereinzelte Lösungsversuche, zum Beispiel in Gestalt der Gemeinsamen Erklärung über ein Konzertierungsverfahren³⁷⁾ zwischen Rat, Kommission und Parlament, das - in Anlehnung an das Modell des zwischen Bundestag und Bundesrat wirkenden Vermittlungsausschusses³⁸⁾ - Einvernehmen zwischen den Organen ermöglichen soll, vermochten nicht, die Ursachen der Konflikte zu beseitigen. Diese bestehen vor allem in dem Auseinanderfallen von Gesetzgebungskompetenzen (des Rates) und den Entscheidungsbefugnissen (des Parlaments) über den Haushalt.³⁹⁾

Veränderungen des Konzertierungsverfahrens werden zwischen den Organen diskutiert.⁴⁰⁾ Ob es allerdings möglich sein wird, den Rat dazu zu veranlassen, mit dem Parlament in wirkliche Verhandlungen zur Findung eines Kompromisses über bestimmte Gesetzgebungsvorhaben einzutreten, hängt vor allem von einer Veränderung der internen Willensbildung im Rat ab. Bisher hat sich der Rat als nicht imstande erwiesen, einmal erreichte, für alle Mitgliedstaaten annehmbare Positionen zu modifizieren. Eine Schwäche des Konzertierungsverfahrens liegt auch in seiner noch weitgehend als unklar empfundenen Rechtsqualität. Hierzu ist in Saarbrücken eine erste umfassende Untersuchung angestellt worden.⁴¹⁾ Darauf sei im letzten Teil des Referats eingegangen.

3. Das Verhältnis der Organe im Rahmen des Haushaltsverfahrens

Zur Beschlußfassung über den Haushalt der EG errichten die Verträge ein besonderes, von dem Gesetzgebungsverfahren abweichendes Entscheidungssystem.⁴²⁾ Art. 203 EGKSV schafft dabei ein enges Geflecht von Beziehungen zwischen den drei Organen, insbesondere zwischen Rat und Parlament und ..

und überträgt dem Parlament ein Mitentscheidungsrecht, so daß Rat und Parlament gemeinsam als "Haushaltsbehörde" bezeichnet werden und Anklänge an ein Zwei-Kammer-System unverkennbar sind. Die detaillierte Verflechtung der Organe bewirkt für sich aber noch nicht eine Minderung der Konfliktmöglichkeiten. Im Gegenteil, weil mit haushaltstechnischen Mitteln eine allgemeine Begrenzung der Befugnisse des Parlaments vorgesehen ist, entstanden auf diesem Gebiet besonders viele Streitigkeiten.⁴³⁾ Allerdings haben sich gerade im Haushaltsbereich in Gestalt von "Gemeinsamen Erklärungen" besonders viele Methoden zur einvernehmlichen Konfliktlösung entwickelt. Da die rechtliche Bedeutung dieser Methoden aber noch umstritten ist, konnte sich ihre konflikt-schlichtende Wirkung bisher nur unzureichend entfalten.

Als Beispiel sei die Auseinandersetzung über den Haushalt 1982 erwähnt, die zu zwei einvernehmlich beendeten Prozessen des Rates gegen das Europäische Parlament und gegen die Kommission führte.⁴⁴⁾

Grundlage der Rechtsstreitigkeiten - und Inhalt der sie beendenden "Gemeinsamen Erklärung" - waren insbesondere folgende Probleme:⁴⁵⁾

- Kriterien für die Unterscheidung zwischen Ausgaben, die sich zwingend aus den Verträgen ergeben ("obligatorische Ausgaben") und sonstigen Ausgaben.
- Einzelheiten der Anwendung des jährlichen Höchstsatzes auf die Steigerung der nichtobligatorischen Ausgaben.⁴⁷⁾
- Eignung des Haushaltsplans, selbst bereits Rechtsgrundlage für Ausgaben zu sein.⁴⁸⁾
- Ziffernmäßige Festlegung von Ausgaben in Rechtsakten des Rates außerhalb des Haushaltsplans.

Insbesondere die erste Frage nach den Kriterien für die Definition der obligatorischen Ausgaben ist von zentraler Bedeutung für die Rechte des Parlaments. Denn nur bei den letztgenannten Ausgaben besitzt das Parlament das letzte Wort. Welche Ausgaben des EG-Haushalts zur einen oder anderen Kategorie gehören, war zwischen den Organen umstritten. Eine einvernehmliche Lösung scheiterte lange Zeit am Mangel geeigneter vertraglicher Instrumente zur Streitschlichtung. Auf Verhandlungen ließ sich der Rat nicht ein.⁴⁹⁾ Erst als das Parlament 1981 seine Rechtsauffassung in

Haushaltsbeschlüsse umsetzte, spitzte sich die Meinungsverschiedenheit zum rechtlichen Konflikt zu und näherte sich gleichzeitig ihrer Auflösung. Zunächst klagte der Rat gegen Parlament und Kommission.⁵⁰⁾

In prozessualer Hinsicht warf die auf Art. 173 EWGV gestützte Klage des Rates gegen das EP das Problem auf, ob diese Bestimmung, die ihrem Wortlaut nach nur Klagen gegen Kommission und Rat erlaubt, im Interesse eines umfassenden Rechtsschutzes gegen Handlungen des Parlaments erweiternd ausgelegt werden muß. Diese Ansicht wird vereinzelt in der Literatur vertreten und insbesondere mit den veränderten Befugnissen des Parlaments im Haushaltsbereich begründet.⁵¹⁾ Tatsächlich wurde die Rechtmäßigkeit des parlamentarischen Verhaltens bei Haushaltsbeschlüssen wiederholt in Zweifel gezogen.⁵²⁾

Sofern von der veränderten Organstellung des Parlaments auf die Parteifähigkeit insgesamt, also insbesondere auch auf die Aktivlegitimation geschlossen wird, erscheint die erwähnte Ansicht vertretbar. Der Gerichtshof selbst hat in einer anderen Rechtssache anklingen lassen, daß er eine derartige Auslegung zumindest für denkbar hält.⁵³⁾

Die übrigen bisher gegen das Parlament eingereichten Klagen wurden auf eine fast vergessene Bestimmung des EGKS-Vertrages, Art. 38, gestützt, die es Mitgliedstaaten und Kommission ermöglicht, "Beschlüsse" des Parlaments gerichtlich überprüfen zu lassen. Daß diese Bestimmung auch für haushaltsrechtliche Streitigkeiten von praktischer Bedeutung sein kann, ergibt sich nunmehr aus der Rechtsprechung. Danach gilt dieser Artikel für alle Bereiche, "die gleichzeitig und in unteilbarer Weise die drei Verträge betreffen".⁵⁴⁾

Die materiellen Fragen der erwähnten Haushaltsprozesse wurden außergerichtlich durch die "Gemeinsame Erklärung über verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens" vom 30. Juni 1982⁵⁵⁾ gelöst.

Das inhaltliche Schwergewicht dieser Erklärung liegt bei der erstmals vorgenommenen einvernehmlichen Klassifizierung der Ausgaben in solche obligatorischer und nicht-obligatorischer Natur. Daneben werden Fragen des Haushaltsverfahrens, insbesondere des Höchstsatzes der jährlichen Steigerung der nicht-obligatorischen Ausgaben, behandelt.

Formell stellt sich bei dieser Erklärung die Frage der Zulässigkeit und ihrer Rechtswirkung. Zu dieser Frage sei im letzten Abschnitt Stellung genommen. Hier sei zunächst nur auf eine Passage der Erklärung hingewiesen, die den Zusammenhang mit dem hier erörterten Thema verdeutlicht. Die Erklärung wird eingeleitet mit der Formulierung

"Das ordnungsgemäße Funktionieren der Gemeinschaft erfordert eine ausgewogene Zusammenarbeit zwischen den Organen."

Damit wird erstmals in einem förmlichen Text das Gebot zur Zusammenarbeit der drei Organe hervorgehoben. Nur scheinbar ist diese Zusammenarbeit selbstverständlich, auch wenn jedes auf ein gemeinsames politisches Ziel verpflichtetes System Organe benötigt, die bei aller Wahrung ihrer Autonomie zusammenarbeiten, um die Ziele des Verbandes optimal zu erreichen.

Die Gemeinsame Erklärung ebnet für den gesamten Haushaltsbereich dafür den Weg, indem sie unter dem allgemeinen Titel "Zusammenarbeit zwischen den Organen im Rahmen des Haushaltsverfahrens" feststellt:

- "5. Die Präsidenten von Parlament, Rat und Kommission tagen bei Bedarf und auf Antrag eines der Präsidenten,
- um die Ergebnisse der Auswertung dieser Erklärung zu beurteilen und um
 - die anstehenden Fragen zu prüfen, um gemeinsame Lösungsvorschläge vorzubereiten, die den Organen vorzulegen sind."

Die Gemeinsame Erklärung der Präsidenten vom 30. Juni 1982 ist der Versuch, Spannungen zwischen den Organen zu mildern, die durch unklare Vertragstexte, unterschiedliche Interessenlagen und eine unzulängliche Verteilung der Befugnisse verursacht sind. In methodischer Hinsicht stellt die Erklärung das am weitesten entwickelte Ergebnis institutioneller Kooperation dar.

4. Die Abgrenzung des internen Organisationsrechts der Organe im Verhältnis zu anderen Organen und zu den Mitgliedstaaten

Ein weiteres charakteristisches Gebiet für Spannungen im institutionellen System ergibt sich bei der internen Organisation der Organe.

Die Befugnis zur autonomen Organisation der jeweiligen Arbeitsweise ist ein Merkmal der EG-Organen.⁵⁶⁾ Es dient gleichzeitig als Unterscheidungskriterium zu Hilfsorganen und sonstigen Einrichtungen. Der Gerichtshof hat

schon sehr früh diese vertraglich ausdrücklich zugewiesene Befugnis der Organe hervorgehoben.⁵⁷⁾ Die Ausübung der Befugnis birgt freilich einen potentiellen Konflikt mit den Rechten anderer Organe und den der Mitgliedstaaten in sich. Folgende Beispiele illustrieren die Vielzahl der möglichen Konflikte:

a) Rechtssache 208/80 (Lord Bruce of Donington)⁵⁸⁾

Das Verfahren betraf einen als Musterprozeß geführten Rechtsstreit eines ehemaligen britischen Mitglieds des EP mit den britischen Steuerbehörden. Diese beabsichtigten, die vom Parlament an seine Mitglieder gezahlten pauschalen Kostenerstattungen zu versteuern, sofern die Mitglieder nicht nachwiesen, daß tatsächlich Kosten für Reisen, Aufenthalt usw. entstanden waren.

Dazu hat der Gerichtshof mit großer Klarheit die für die Wahrung der Funktionsfähigkeit notwendige Autonomie der EG und ihrer Organe von den Mitgliedstaaten betont. So hat er insbesondere die unmittelbar aus Art. 5 EWGV abzuleitende Verpflichtung der Mitgliedstaaten bekräftigt, "keine Maßnahmen zu erlassen, die den internen Funktionsablauf der Gemeinschaftsorgane behindern könnten". Aus dieser Argumentation wird deutlich, daß es in Organisationsfragen hinsichtlich der Anwendbarkeit von staatlichem Recht nicht darauf ankommt, ob die Gemeinschaft eine bestimmte, von einem Mitgliedstaat beanspruchte Zuständigkeit besitzt (hier: In Fragen der Steuergesetzgebung), sondern daß bereits die mögliche Störung der Funktion des Gemeinschaftsorgans die Anwendung des staatlichen Rechts ausschließt.

Die Grenzen dieser Anwendungssperre liegen nach Auffassung des EuGH dort, wo ein Organ seine Befugnisse überschreitet. Allerdings ist auch diese Grenze nach Gemeinschaftsrecht zu bestimmen und somit der Kontrolle des EuGH unterworfen.⁵⁹⁾

b) Rechtssachen 230/81 und 108/83 (Luxemburg ./. EP)⁶⁰⁾

Auch zwei Prozesse, die der Staat Luxemburg gegen das Europäische Parlament geführt hat, betreffen die Abgrenzung der Organisationsbefugnisse von den Befugnissen der Mitgliedstaaten. Es geht dabei um das Problem des Arbeitsortes des Europäischen Parlaments.

Bekanntlich behält Art. 216 EWGV den Mitgliedstaaten das Recht vor, über den Sitz der Organe zu entscheiden. Diese Bestimmung wurde bisher nicht angewandt. Die derzeitige Lage, Aufteilung von Rat und Kommission zwischen Brüssel und Luxemburg mit Schwerpunkt Brüssel, Ansiedlung des Gerichtshofs in Luxemburg und Aufteilung des Parlaments zwischen Brüssel, Luxemburg und Straßburg, beruht teils auf provisorischen Beschlüssen der Mitgliedstaaten, teils auf Beschlüssen der Organe selbst.

Die Klage Luxemburgs gegen das Europäische Parlament in der Rechtssache 230/81 betraf in erster Linie die Frage, ob die Entschliebung des Parlaments vom 7. Juli 1981 zum Thema Sitz/Arbeitsort⁶²⁾ rechtmäßig war. Das EP hatte darin beschlossen, seine Plenartagungen in Zukunft in Straßburg abzuhalten und sein Sekretariat gegebenenfalls anzupassen. Luxemburg machte mit seiner Klage geltend, daß die Entschliebung in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten eingreifen würde.

Das Urteil vom 10. Februar 1983 enthält sorgfältig ausbalancierte Aussagen zu den wechselseitigen Rechten und Pflichten von Organen und Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof führt hierzu aus:

"Es ist jedoch hervorzuheben, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten, wenn sie vorläufige Beschlüsse fassen, gemäß dem Grundsatz, daß den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen gegenseitige Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit obliegen, wie er namentlich dem Artikel 5 EWGV zugrunde liegt, die Zuständigkeit des Parlaments für die Regelung seiner internen Organisation beachten müssen. Sie haben darauf zu achten, daß derartige Beschlüsse das ordnungsgemäße Funktionieren des Parlaments nicht beeinträchtigen." 63)

Die Klage wurde abgewiesen, da die beanstandete Entschliebung nach Auffassung des EuGH keine bestehenden Rechte Luxemburgs verletzte.

Allerdings waren, wie die Rechtssache 108/83 zeigte, die Auseinandersetzungen zwischen Luxemburg und dem Europäischen Parlament zu diesem Thema noch nicht vollständig beigelegt. Diese am 10. Juni 1983 von Luxemburg eingereichte Klage betrifft die Entschliebung einer Gruppe von Abgeordneten, mit der die Verlegung eines Teils der Beamten des Generalsekretariats nach Straßburg und Brüssel gefordert wurde.⁶⁴⁾ Eine Ausführung der Entschliebung durch das EP könnte im Hinblick auf das erwähnte Urteil in der Rechtssache 230/81 Probleme aufwerfen.

Eine Vielzahl von Konflikten zwischen den Organen, die aus der Wahrnehmung des Selbstorganisationsrechts resultieren, gelangt nicht vor den Gerichtshof, sondern verbleibt in einem Schwebezustand. Als Beispiel dafür sei eine ungeklärte Kontroverse zwischen Rat und Parlament über die Regelung des Statuts der Abgeordneten erwähnt. Das Parlament vertritt die Ansicht, es sei mangels eines einheitlichen gemeinschaftlichen Statuts (das insbesondere Diäten und soziale Leistungen regelt) berechtigt, autonom die Lücken zu füllen, die von den staatlichen Regelungen gelassen werden.⁶⁵⁾ Der Rat hat hiergegen zwar protestiert, doch keine weiteren Schritte unternommen, um das Parlament an der Ausführung seiner Haltung zu hindern. Inzwischen hat das Parlament den Entwurf eines vollständigen gemeinschaftlichen Statuts dem Rat zur Verabschiedung unterbreitet,⁶⁶⁾ sich aber gleichzeitig vorbehalten, selbst die erforderlichen Rechtsakte zu beschließen, sofern der Rat innerhalb einer bestimmten Frist keine Entscheidung trifft.

Diese schwebenden Konflikte zwischen den Organen und auch die einschlägigen Verfahren vor dem Gerichtshof, könnten anhand tragfähiger, aus dem Vertrag zu entnehmender normativer Kriterien gänzlich vermieden oder jedenfalls einfacher gelöst werden;

III. Grundsätze zur Lösung institutioneller Konflikte auf der Grundlage von Art. 4 EWG-Vertrag

Der Gerichtshof stützt sich für die Lösung institutioneller Konflikte auf den Begriff des "institutionellen Gleichgewichts", wie zuletzt in den oben genannten "Isoglukose"-Fällen.⁶⁷⁾ Wie bereits erwähnt, ist dieses Kriterium aber nicht dem Vertrag, insbesondere Art. 4 EWGV, zu entnehmen. Bereits daraus folgt seine mangelnde Eignung als objektiver Maßstab für ein Verhalten der Organe. Zwischen den Institutionen der EG besteht im Übrigen weder nach der vertraglichen Ausgangslage noch in der Rechtswirklichkeit ein "Gleichgewicht" in dem Sinne, daß einzelne Institutionen allein oder in Verbindung mit anderen das gleiche Maß an Kompetenzen oder Legitimation besäßen, wie die übrigen Institutionen.

Außer von Hummer⁶⁸⁾ wird diese Analyse ausdrücklich bisher in der Literatur nur vom ehemaligen Präsidenten des Gerichtshofes, Kutscher⁶⁹⁾ und von Constantinesco⁷⁰⁾ vertreten.

Selbst als Vertragsziel wäre das Konzept eines institutionellen Gleichgewichts unzutreffend. Denn auch in der EG gilt der Grundsatz, daß ohne Vertragsänderung keine Institution die Aufgaben der anderen übernehmen kann.⁷¹⁾ Die Herstellung eines Gleichgewichts würde also eine völlige Umgestaltung der Verträge erfordern.

Ein weiterer Einwand gegen den Begriff Gleichgewicht und gleichzeitig eine Ursache institutioneller Probleme besteht in der bereits eingangs erwähnten Dynamik der Verträge. Denn auch dort, wo auf das "vertraglich gewollte" Gleichgewicht Bezug genommen wird bleibt offen, ob damit zum Beispiel der Zustand vor der Übertragung von Mitentscheidungsrechten auf das Parlament oder danach, gemeint ist.

Kurz, als normatives Kriterium kann der Begriff allenfalls auf den gültigen Vertragstext verweisen. Einen eigenen Erkenntniswert besitzt er nicht. Seine Verwendung als "Leerformel" würde allerdings auch nicht schaden, wenn sie nicht selbst zur Ursache für institutionelle Probleme würde. Diese Gefahr besteht, da jeder Interessierte dem Begriff den ihm subjektiv geeignet erscheinenden Inhalt unterlegt.

Welche subjektiven Vorstellungen mit dem Begriff verbunden werden, zeigt sich an einer EntschlieÙung des Parlaments vom 17. Juni 1981, worin unter Hinweis auf das institutionelle Gleichgewicht vermehrte Rechte im Haushaltsverfahren gefordert werden,⁷²⁾ während die Kommission unter Berufung auf das gleiche Prinzip gerade die Forderungen des Parlaments mit dem Hinweis auf die geltenden Vertragsregeln abwehrt.⁷³⁾

In Ablehnung einer ähnlich aufgebauten, vereinzelt im deutschen Wirtschaftsverfassungsrecht vertretenen Argumentationsfigur des "Schutz- und Ordnungszusammenhangs der Grundrechte" und des "Institutionellen Zusammenhangs" der Wirtschaftsverfassung, hat das Bundesverfassungsgericht 1979 in dem "Mitbestimmungsurteil" zu Recht auf die Notwendigkeit hingewiesen, Rechtsauslegungen an konkrete Einzelnormen anzuknüpfen.⁷⁴⁾

Der Gerichtshof der Gemeinschaften hat in den oben angeführten Entscheidungen zu Art. 5 EWGV, also zum Verhältnis zwischen Organen und Mitgliedstaaten, Grundsätze entwickelt, die meines Erachtens an Stelle des Begriffes "institutionelles Gleichgewicht" auch zur Auslegung von Art. 4 geeignet sind:

Zur Auslegung der Pflichten der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft "die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern", wägt der Gerichtshof zwei Elemente gegeneinander ab:

Die Autonomie der Organe zur Regelung der inneren Angelegenheiten und die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und EG-Organen.

Diese beiden Kriterien hat der Gerichtshof bisher noch nicht im Innenverhältnis, also für das Verhältnis der Organe zueinander, herangezogen.

Doch entsprechen sie inhaltlich den unmittelbar aus dem Wortlaut von Art. 4 EWGV abzuleitenden Begriffen Autonomie und Kooperationspflicht der Organe. Der Begriff "Autonomie" oder "Identitätserhaltung" der Organe ist der Formulierung in Art. 4 EWGV zu entnehmen: "Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm zugewiesenen Befugnisse". Damit wird eine Pflicht zur Ausübung dieser Befugnisse festgelegt, deren sich die Organe nicht entledigen können, also nicht nur eine Zuständigkeit, sondern eine Handlungspflicht bezeichnet. Der Begriff "Kooperation" läßt sich aus der Unterordnung aller Organe unter die Ziele des Vertrages entnehmen. Da die Zielverwirklichung nicht nach Organen aufgeteilt ist, muß notwendigerweise eine fortwährende Kooperation zwischen den Organen zur Abstimmung über geeignete Methoden bei der Annäherung an die vertraglichen Ziele stattfinden.⁷⁵⁾ Dies entspricht dem für das Staatsrecht entwickelten Begriff der "Verfassungsorganstreue".⁷⁶⁾

Außerdem läßt sich argumentieren: Was nach Auffassung des Gerichtshofes für das Verhältnis von Organen zu Mitgliedstaaten gilt, das muß erst recht für das Verhältnis zwischen den Organen selbst gelten.

IV. Ergebnis: Rechtswirkungen der Prinzipien "Autonomie" und "Kooperation"

Geht man davon aus, daß eine vertraglich begründete Pflicht zur Kooperation der Organe - gewissermaßen ein nach innen gewendetes "pactum de contrahendo" bei der Verwirklichung der vertraglichen Ziele besteht, so lassen sich Folgerungen für die Rechtsqualität von Beschlüssen ableiten, die zur Verwirklichung dieser Zusammenarbeit von den Organen getroffen werden.

In der Literatur⁷⁷⁾ und in den Äußerungen der Organe selbst⁷⁸⁾ ist die Rechtsqualität solcher Beschlüsse noch umstritten. So wird für die bereits

erwähnte Gemeinsame Erklärung zum Konzertierungsverfahren die Ansicht vertreten, es handele sich um eine politische Erklärung ohne jede Rechtsqualität,⁷⁹⁾ es handele sich um eine neue Kategorie von Recht, das im Entstehen begriffen sei, um die aus dem Völkerrecht entlehnte Kategorie des "soft law",⁸⁰⁾ oder es könne sich zu Gewohnheitsrecht entwickeln.⁸¹⁾

Legt man die hier vertretene Meinung zugrunde, wonach die Erklärungen Anwendungsfälle der Rechtspflicht zur Kooperation sind - was in vorsichtiger Form neuerdings auch von Hilf vertreten wird,⁸²⁾ so kann keine dieser Interpretationen zutreffen. Insbesondere die von Bleckmann⁸³⁾ und Grabitz⁸⁴⁾ herangezogene Kategorie des Gewohnheitsrechts halte ich für das Verhältnis der Organe insgesamt nicht für zutreffend. Wenn eine Rechtspflicht der Organe zur Kooperation besteht, dann müssen die Ergebnisse dieser Kooperation notwendigerweise selbst auch Rechtsqualität besitzen.⁸⁵⁾ Denn das Verhalten von Organen eines Rechtsverbandes untereinander ist an die Dimension dieses Verbandes gebunden, also notwendigerweise stets Recht. Es handelt sich dann um aus den Verträgen abgeleitetes Gemeinschaftsrecht, das seiner Rechtsstruktur nach dem Geschäftsordnungsrecht vergleichbar ist, zu dessen Erlaß jedes Organ befugt ist.

Damit ist allerdings noch nichts über den Grad der Verbindlichkeit der jeweiligen Erklärung ausgesagt. Diese hängt ab vom jeweiligen Inhalt. Wenn, wie zum Beispiel bei Konzertierungsverfahren und Gemeinsamer Erklärung zum Haushalt, die Organe bestimmte Verfahren vereinbaren, so sind sie an diese Erklärung gebunden, es besteht also eine Rechtspflicht zur Erhaltung der Verfahren. Gleiches gilt für die zahlreichen weniger bekannten Vereinbarungen, die von der Teilhabe des Parlaments an den Außenbeziehungen der EG bis zu Absprachen über die Errichtung eines gemeinsamen Datenverarbeitungssystems der Organe reichen.

Daher kann ein Organ vom anderen - notfalls auch mit Hilfe des Gerichtshofs - die Einhaltung des jeweils vereinbarten Verfahrens verlangen. Eine andere Frage ist freilich, ob sich auch Dritte auf derartige interne Verfahrensvorschriften berufen können und zum Beispiel auf Antrag eines Dritten eine Verordnung gemäß Art. 173 EWGV aufgehoben werden könnte, die unter Verletzung solcher internen Verfahrensvereinbarungen verabschiedet wurde. Mit anderen Worten stellt sich insofern das Problem, ob diese internen Verfahrensregeln "wesentliche Formvorschriften" in Sinne von Art. 173 EWGV darstellen.

Nach der Rechtsprechung gehören die Bestimmungen des Vertrages über die Mitwirkung der verschiedenen Gemeinschaftsorgane an der Beschlußfassung zu den "wesentlichen Formvorschriften".⁸⁶⁾ Ob eine Formvorschrift und deren Verletzung als wesentlich einzustufen ist, bestimmt sich jedenfalls nicht nach dem Adressaten eines Aktes.

Wenn aber die ausdrücklichen vertraglichen Ausprägungen der Pflicht zur Kooperation zu den "wesentlichen Formvorschriften" gehören, dann muß dies auch für die von den Organen vereinbarten Verfahrensvorschriften gelten.

Demnach könnte auch von einem Dritten die Verletzung der Regeln über das Konzertierungsverfahren in einem auf der Grundlage von Art. 173 EWGV geführten Rechtsstreit gerügt werden.

Daraus folgt, daß das Prinzip der institutionellen Kooperation zwei Probleme im institutionellen System lösen kann, vor einem dritten Problem jedoch kapitulieren muß:

Das erwähnte Prinzip vermag institutionelle Konflikte zu klären, die sich aus Lücken im System der Regeln über die Zusammenarbeit der Organe ergeben. Es vermag weiterhin Spannungen auszugleichen, die sich bei widersprüchlichen Vertragsbestimmungen zwischen den Organen aufbauen. Daher gehört zu den praktischen Konsequenzen der Kooperationspflicht zum Beispiel die wechselseitige Information über Angelegenheiten, die die anderen Organe betreffen. Auch die Forderung, für das Verfahren der Verabschiedung eines bestimmten Rechtsaktes einen gemeinsamen Zeitplan der Organe aufzustellen, erscheint auf der Grundlage der Kooperationspflicht gerechtfertigt.⁸⁷⁾ Andererseits vermag das Prinzip der Kooperation nicht als Instrument zur Übertragung von Befugnissen zwischen den Organen zu dienen, sofern diese Übertragung nicht ausdrücklich im Vertrag vorgesehen ist.

Eine der zentralen Entwicklungstendenzen des institutionellen Systems der EG besteht darin, eine Vielzahl von vertraglich nicht ausdrücklich vorgesehenen wechselseitigen Verflechtungen zu entwickeln und damit die institutionellen Beziehungen immer weiter zu differenzieren.

Diese völlig im Rahmen und in der Konsequenz der Verträge liegende Tendenz weist die Europäische Gemeinschaft als ein entwicklungsfähiges politisches System aus.

Die mangelnde Eignung des Begriffes "institutionelles Gleichgewicht" zur Erfassung dieser Differenzierung legt ein grundsätzliches Problem juristischer Methodenlehre offen, das gleichermaßen im Verfassungsrecht und in dem als Verfassung angelegten Vertrag entsteht:⁸⁸⁾ Zur Auslegung von Texten werden mitunter Begriffe gebildet, die in den Texten selbst nicht enthalten sind. Soweit es sich dabei um inhaltsleere Formeln handelt, sind sie unschädlich. Soweit jedoch den Begriffen Inhalte beigegeben werden, besteht stets die Gefahr, daß darin subjektive Wertungen zum Ausdruck gelangen. In jedem Rechtssystem können Konflikte auf Dauer jedoch nur dann erfolgreich einer rechtlichen Lösung zugeführt werden, wenn die juristische Methodik die Wertentscheidungen offenlegt. Dies gilt auch für das Recht der Europäischen Gemeinschaft.

Zusammenfassung

- 1) In der Europäischen Gemeinschaft besteht ein "Wettstreit der Organe" um die Ausübung der politischen Leitungsfunktionen.
- 2) Dieser "Wettstreit" beruht insbesondere auf der auf Entwicklung angelegten institutionellen Struktur und damit verbunden auf der fehlenden detaillierten Regelung institutioneller Beziehungen.
- 3) Das institutionelle System befindet sich nicht in einem statischen Zustand gleichgewichtig verteilter Befugnisse.
- 4) Methoden und Maßstäbe der Schlichtung institutioneller Konflikte sind bisher nur unzureichend entwickelt. Dabei kommt der gerichtlichen Streitbeilegung zwar eine wichtige Rolle zu, doch kann sie nicht immer wirksam werden.
- 5) Da die Europäische Gemeinschaft eine "Rechtsgemeinschaft" ist, müssen für die Regelung institutioneller Konflikte rechtliche Maßstäbe aus den Verträgen selbst gewonnen werden.
- 6) Anknüpfungspunkte für eine Gewinnung dieser Maßstäbe können die in Art. 4 EWGV erwähnte gemeinsame Verpflichtung der Organe auf die Ziele der Verträge sowie die Beschränkung auf die Ausübung der jeweils vertraglich zugewiesenen Befugnisse sein.

- 7) Diese beiden Elemente verkörpern die für jeden rechtlich differenziert aufgebauten Verband wesentlichen Prinzipien der Kooperationspflicht zwischen den Organen zur Erreichung der Ziele des Verbandes sowie der Wahrung der Autonomie des jeweiligen Organs.
- 8) Konflikte zwischen den EG-Organen sind anhand dieser beiden Maßstäbe zu lösen.
- 9) Die in Anwendung der genannten Prinzipien vereinbarten Verfahrensregeln gehören zum abgeleiteten Gemeinschaftsrecht.
- 10) Sie bilden "wesentliche Formvorschriften" im Sinne von Art.173 EWGV mit den entsprechenden Rechtsfolgen bei Nicht-Einhaltung.

Anmerkungen

- 1) Entsprechend Art. 3 EAGV. Für den EGKSV (Art.7) gilt eine abweichende Terminologie und Struktur, die aber wegen der Fusion der Organe unerheblich ist.
- 2) Art. 4, Abs. 2 EWGV.
- 3) Art. 4, Abs. 3 EWGV.
- 4) Art. 129, 130 EWGV.
- 5) VO Rat ABL. 1973, Nr. L 89, S. 2.
- 6) Ausführlich dazu: Hilf Meinhard, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, Berlin/Heidelberg/New York, 1982.
- 7) Dewost, Jean-Louis, in: Waelbroeck u.a., Le droit de la Communauté Européenne, Bd.3, Brüssel 1979, S.5.
Ehlermann, Claus-Dieter, Die Rolle des Rechts und der Juristen in der Europäischen Gemeinschaft, Vortragsmanuskript, Zentrum für europäische Rechtspolitik, Bremen 1983.
Bericht des Dreier-Ausschusses an den Europäischen Rat über die Europäischen Organe, Brüssel 1979, S. 76.
- 8) Hilf, Meinhard, Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den Europäischen Integrationsprozeß, Referat vor der Deutschen Gesellschaft für Rechtsvergleichung, Bonn 1983, zur Veröffentlichung vorgesehen in EuR 1984, Nr. 1.
- 9) Siehe die Hinweise von Sasse, Christoph, in: Le Parlement européen, Pouvoirs, Election, Rôle futur, Actes des 8. Colloque sur les Communautés européennes, Liège 1976, S. 21 ff. (S.55 ff).
- 10) Ipsen, Hans-Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 976; Constantinesco, Leontin-Jean, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, Bd. I, Baden-Baden, 1979, S. 123 ff, 337 ff.
- 11) Art. 138, Abs. 3 EWGV; Art. 7, Abs. 1, Akt vom 20. September 1976.
- 12) Art. 201 EWGV.
- 13) Art. 155, Unter-Abs. 4 EWGV.
- 14) z.B. auf der Grundlage von Art. 235 EWGV. Dazu Hilf, (Fn. 6), S.293 ff.
- 15) Art. 216 EWGV.
- 16) Siehe hierzu die "Mitteilung der Kommission an den Rat über die Übergangszeit und die institutionellen Folgen der Erweiterung", Brüssel 1978, Bull.EG, Beilage 2/78.

- 17) Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft vom 9. März 1953, abgedruckt bei Siegler, Dokumente zur Europäischen Einigung, Bonn 1962, Bd. II, S. 947.
- 18) ABL. EG vom 12. Juli 1963, S. 1916.
- 19) Vgl. EntschlieÙung des EP v. 15. Mai 1968, ABL. Nr. C 55/1968, S.15.
- 20) Handbuch des Europäischen Rechts, Loseblattsammlung, Baden-Baden, I/A/16-1.
- 21) Europäischer Rat, Feierliche Deklaration zur Europäischen Union, Stuttgart 1983, Ziff. 2. 1, abgedruckt im Handbuch des Europäischen Rechts I/A/16-20.
- 22) "Bericht Vedel", Bull. EG, Beil. 4/72; "Bericht der Drei Weisen", s.o. Fn. 7.
- 23) Vgl. die EntschlieÙungen des Europäischen Parlaments 1980/81. Nachweise bei Bieber, Roland, Integrationspolitische Initiativen aus dem Europäischen Parlament in: Integrationspolitische Konzepte auf dem Prüfstand, Jahrestagung 1982 des Arbeitskreises Europäische Integration, Baden-Baden 1983.
- 24) Insbesondere: Die Mitteilungen der Kommission an den Rat von 1978 über die institutionellen Folgen der Erweiterung, Bull. EG, Beil. 2/78 und von 1981 über die institutionelle Struktur der Gemeinschaft, Bull. EG, Beil. 3/82. Siehe auch den von dem deutschen und italienischen Außenminister vorgelegten Entwurf einer "Europäischen Akte" vom 6. November 1981 ("Genscher-Colombo-Plan"), abgedruckt in Europa-Archiv 1982, D. 50.
- 25) Kritisch dazu Constantinesco, Leontin-Jean, op.cit. (Fn.10), S. 357 ff. m.w.N.
- 26) Kennzeichnend der Untertitel der Mitteilung der Kommission vom 14. Oktober 1981, Bull. EG, Beil. 2/82: "Wiederherstellung des institutionellen Gleichgewichts". Der Begriff wird in der herrschenden Literatur verwandt. Kritisch zur Aussagefähigkeit des Begriffes insbesondere Hummer, Waldemar, "Das institutionelle Gleichgewicht als Struktur determinante der Europäischen Gemeinschaften" in: Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross, Hg. Miehsler, Mock, Simma, Tammelo, Berlin 1979, S. 459 ff.
- 27) Nachweise bei Bieber, Roland, Einflüsse der Rechtsprechung des Gerichtshofs auf die Stellung des Europäischen Parlaments in: Schwarze, Jürgen, (Hg.), Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht, Baden-Baden 1983, S. 190 ff.
- 28) Indirekt bereits in der Rs 41/69 (Köster), Slg. 1980, S. 661.
- 29) Rs 138/79 (Maizena) und 139/79 (Roquette), Slg. 1980, S. 3333 und S. 3393, EuR 1981, S. 49 mit Anm. Beutler. Siehe auch Rs 817/79 (Buyl), Slg. 1982, S. 245.

- 30) VO Nr. 1992/83 v. 11. Juli 1983, ABL. C 196/1983, S. 1. Erwägungsgründe.
- 31) Das Parlament hat seinerseits in die im März 1981 neu verabschiedete Geschäftsordnung eine Bestimmung aufgenommen, in der es sich vorbehält, eine Stellungnahme nicht abzugeben, wenn die Kommission dem Wunsch nach Zurückziehung eines Vorschlages nicht nachkommt (Art.35, Abs. 3 GO).
- 32) Hahn, Hugo, Funktionenteilung im Verfassungsrecht europäischer Organisationen, Baden-Baden 1977, S. 54.
- 33) Rs. 13/83, ABL. Nr. C 49/1983, S.9.
- 34) Vgl. Erdmenger, Jürgen, EG unterwegs - Wege zur gemeinsamen Verkehrspolitik, Baden-Baden 1981, S. 5.
- 35) Dazu jüngst: Lahr, Rolf, Die Legende vom "Luxemburger Kompromiß", Europa-Archiv 1983, Nr. 8, S. 223 ff.
- 36) So in den Rs 48/81, ABL. Nr. C 54/1981, S. 5 und 73/82, ABL. Nr. C 72/1982, S. 8.
- 37) ABL. Nr. C 89/1975, S. 1. Siehe dazu Beutler, Bengt, Rechtsfragen des Konzertierungsverfahrens in: Gedächtnisschrift Sasse, Baden-Baden 1981, Bd.I, S. 311 ff. m.w.N. und jüngst Hilf, Meinhard, EuR 1984 (s.o. Fn. 8).
- 38) Art. 77, Abs. 3 GG.
- 39) Siehe insbesondere Glaesner, Hans-J., L'evolution institutionelle de la Communauté depuis 1979, in: Colloque du Collège de l'Europe "Le Parlement européen", Brügge 1983 und Ehlermann/Minch, Mögliche Konfliktzonen zwischen den Gemeinschaftsorganen, EuR 1981, S. 9 ff.
- 40) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juli 1981, ABL.Nr. C 234/1981, S. 52; Mitteilung der Kommission vom 14. Oktober 1981, Bull.EG, Beil. 3/82; Feierliche Deklaration zur Europäischen Union des Europäischen Rates vom 20. Juni 1983, (s.o. Fn. 21), Ziff. 2.3.6.
- 41) Foreman, John, "The joint Declaration between Council, Parliament and Comission" Diss. Saarbrücken 1979.
- 42) Art. 203 EWGV; Art. 177 EAGV; Art. 78 EGKSV.
- 43) Insbesondere durch die in Art. 203, Abs. 4 EWGV vorgenommene Unterscheidung von "Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben" und sonstigen Ausgaben.
- 44) Rs 72/82 und 73/82, ABL. Nr. C 72/1983, S.7, 8.
- 45) Dazu Bieber, Roland, Die Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1982, S. 115 ff.
- 46) Art. 203, Abs. 4 EWGV.

- 47) Art. 203, Abs. 9 EWGV.
- 48) Dazu Ehlermann/Minch, (s.o. Fn. 39), S. 23 ff.
- 49) Dazu Dankert, Pieter, The joint declaration of 30 June 1982, CMLR 1983, Nr. 4; Strasser, Daniel, Le budget 1983 et la declaration commune, RMC 1983, . . . ; Dewost, Jean-Louis / Lepoivre, Marc, La declaration commune, RMC 1982, S. 514.
- 50) s.o. Fn. 44.
- 51) Pescatore, Pierre, Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du Parlement européen, RTDE 1978, S. 581 ff.
- 52) Vgl. Rs 48/81, s.o.Fn. 36 und Rs 72/82 und 73/82, s.o.Fn. 44.
- 53) Rs 230/81, Urteil vom 10.2.1983 (noch nicht veröffentlicht). Darin führte der EuGH zu der Frage, ob Klagen gegen das Parlament auch auf Art. 172 EWGV gestützt werden könnten, aus: "Die Frage braucht nicht geprüft zu werden, ob die Grundsätze der Wahrung der Rechtmäßigkeit und der vom Gerichtshof zu diesem Zweck ausgeübten Kontrolle eine Auslegung dahingehend verlangen, daß das Parlament bei Rechtsstreitigkeiten vor dem Gerichtshof Partei sein kann".
- 54) Rs 230/1981, Ziff. 19.
- 55) ABl. Nr. C 194/1982, S. 1, dazu Dankert (s.o. Fn. 49).
- 56) Dazu im einzelnen Bieber, Roland, Anm. zu Art. 4 EWGV in: Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWGV, Baden-Baden 1983.
- 57) Rs 7/56, 3-7/57 (Algera u.a.), Slg. 1957, S. 121.
- 58) EuGH Slg. 1981, S. 2205.
- 59) Rs 208/80, Slg. 1981, S. 2220 (Ziff. 21).
- 60) Vgl. Art. 20 der Satzung (EWG) des Gerichtshofes.
- 61) Rs 230/81 (Luxemburg ./., Europäisches Parlament), Urteil vom 10. Februar 1983, (noch nicht veröffentlicht); Rs. 108/83 (Luxemburg ./., Europäisches Parlament), ABl. Nr. C 178/1983, S. 3, noch nicht entschieden.
- 62) ABl. Nr. C 234/1981, S. 22.
- 63) Rs 230/81, Ziff. 37, 38.
- 64) ABl. Nr. C 161/1983, S. 155.
- 65) Siehe Haushaltsplan EG 1981, ABl. Nr. L 31/1982, Artikel 103 des EP-Haushalts.
- 66) Entschließung vom 15. September 1983, noch nicht veröffentlicht.

- 67) Rs 138/79 und 139/79, s.o. Fn. 29, sowie jüngst Rs 817/79 (Buyl), Slg. 1982, S. 245. Weitere Hinweise zur früheren Rechtsprechung bei Hummer, s.o. Fn. 26.
- 68) S.o. Fn. 26.
- 69) Kutscher, Hans, über den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1981, S. 392 ff. (S. 410): "Obwohl den Organen der Gemeinschaft formell gleicher Rang zusteht, wird man auch nicht feststellen können, daß die Römer Verträge ein institutionelles Gleichgewicht geschaffen haben".
- 70) Constantinesco, Leontin-Jean, Die Institutionen der Gemeinschaft an der Schwelle der 80er Jahre, EuR 1981, S. 209 ff.
- 71) Hierzu jüngst Schwarze, Jürgen, Ungeschriebene Geschäftsführungsbefugnisse der Kommission bei Untätigkeit des Rates? EuR 1982, S.133 ff.
- 72) ABL. Nr. C 172/1981, S. 60.
- 73) Bull. EG Beil. 3/1982.
- 74) Bverf.G. vom 1. März 1979, Bverf.GE 50, S. 339 ff.
- 75) Constantinesco, op.cit. (Fn. 10), S. 368 f.
- 76) Vgl. Bverf.GE 35, S. 199.
- 77) Vgl. insbesondere Hilf, (Fn. 8) und Beutler, (Fn. 37) m.w.N.
- 78) Vgl. Stellungnahme des Ratsvorsitzenden Lynch vor dem Europäischen Parlament am 18. Juli 1979, ABL. EG, Anh. Nr. 244, S. 28 f.; Antwort des Rates auf die schriftlichen Anfragen Nr. 128/77 und 169/77, ABL. Nr. C 259/1977, S. 4; Antwort der Kommission, schriftliche Anfrage 170/77, ABL. Nr. C 180/1977, S. 18; Entschließung des EP zur ersten Konzertierung mit dem Rat vom 13. Dezember 1977, ABL. Nr. C 6/1978, S. 20 (insbesondere Ziff. 14).
- 79) So insbesondere die Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr. 170/77 in ABL. Nr. C 180/1977, S. 18.
- 80) Bothe, Michael, "Soft law" in den Europäischen Gemeinschaften? in: von Münch (Hg.), Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht, Festschrift für H.J. Schlochauer, Berlin 1981, S. 761 ff.
- 81) Grabitz, Eberhard, Methoden der Verfassungspolitik in der Gemeinschaft, in: Bieber/Bleckmann/Capotorti (Hg.) Gedächtnisschrift Sasse, Bd.1, Baden-Baden 1981, S. 105 ff. (111) und Grabitz/Läuffer, das Europäische Parlament, Bonn 1980, S. 157 ff.
- 82) Hilf, a.a.O. (Fn. 8).
- 83) Grabitz, a.a.O. (Fn.81).
- 84) Bleckmann, Albert, Europarecht, 3. Aufl., Köln 1980, S. 81.

- 85) A.A. Beutler (s.o. Fn. 37)
- 86) Rs 138/79 und 139/79, s.o. Fn. 29.
- 87) Hierzu Sasse, Christoph, Regierungen - Parlamente - Ministerrat, Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1975, S. 134 ff.
- 88) Zu den Auslegungsmethoden des internen Rechts internationaler Organisationen allgemein: Ress, Georg, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht internationaler Organisationen in: ZaöRV 1976 (Bd. 36), S. 227 ff. (S. 253 ff); speziell zur Auslegung der EG-Verträge: Kutscher /Hamson/Dumon, Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Gerichtshof und die nationalen Gerichte, Bericht der Begegnung von Justiz und Hochschule", Luxemburg 1976; Bernhard, Rudolph, Zur Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Grewe/Rupp/Schneider (Hg.) Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift f. Hans Kutscher, Baden-Baden 1981, S. 17 ff.